学术专论

# 君相关系的终曲
## ——清季内阁与军机处改革

李文杰

［摘要］清末预备立宪之初提出的责任内阁，一定程度上与前代宰相制度吻合，这正是清朝祖制力图防范的权臣之弊，故难以得到朝野广泛的认同，成为丙午改革中责任内阁方案搁浅的原因之一。在宣统帝继位后的监国摄政王体制下，军机大臣副署上谕、部院衙门议覆资政院已决事项的做法，引发了资政院对司法、行政两类权力是否并行，军机处是否负行政责任的疑问，进而无意中促成责任内阁在短期内筹组完毕，然重大人事任命、奏折程序、政务流程与原制度并无太大区别。武昌起义之后实行的第二次责任内阁制，则完全改变了原有的政务处理模式，内阁总理大臣由资政院推举，日常政务均由阁令发出，已具备了君主立宪制下责任内阁的主要特征。

［关键词］内阁　军机处　责任内阁　君权与相权关系
［中图分类号］K257.5　［文献标识码］A　［文章编号］1002－8587（2018）－01－0096－16

清末的预备立宪，主要内容是定宪法，筹组国会和责任内阁。①而这些内容涉及到一个重大问题，即限制君主权力，确立君权的边界。在这中间，责任内阁的设立，并非平地起高楼，按照清末政治改革的经验，新机构常由旧有机构改制而成。责任内阁作为最高行政机构，负实际的施政责任；而在旧有体制中，内阁与军机处位处中枢，分别辅助君主处理题本、奏折两类最重要的政务文书，传宣上谕。从地位和权力上而言，旧内阁和军机处是责任内阁最理想的改组来源；就未来走向而言，旧内阁和军机处也必须改组或撤销——在宪政体制之下，行政命令的发布权应归属于责任内阁而非君主的秘书机构。

按照清制，内阁大学士正一品，位列文官之首，有“宰相”名分；军机大臣属于差使，从内阁大学士、部院尚书、侍郎等高官中简用，每日直接面对君主，辅助政务处理，是最重要的实

［收稿日期］2017－09－28
［作者简介］李文杰（1982－），男，华东师范大学历史系副教授，上海 200241；wenjieli@history.ecnu.edu.cn
［基金项目］2016 年国家社科基金青年项目“清季中央政府的文书流转、政务运作与制度变迁研究”（项目号：16CZS060）成果。

① 必须指出的是，责任内阁制度形成时间较晚，且各国情况差异较大，在本文论述时段内，也尚在变动和发展之中。严格来说，是指议会制下由议会选举或提名内阁首相（或总理），对议会负行政之责的制度。部分君主立宪制国家（或在历史发展的某个阶段），君主握有实权，决定政府首脑，这与责任内阁制度是有差距的；总统制国家由总统担任政府首脑，或由总统任命作为幕僚长性质的内阁总理，也非责任内阁制度。晚清引进和使用“责任内阁”一词时，并未区分和辨析君主立宪制下的内阁、议会制内阁、总统制内阁，忽略了各国君主或总统与议会、内阁总理相互关系的不同点。本文为论述方便，仍沿用当时文献中的“责任内阁”一词，并不代表笔者认可其当时人的理解。

权官员，内阁大学士若兼任军机大臣，因权力名实相副，更被称为“真宰相”。而责任内阁中的总理大臣作为政府首脑，负责组建内阁团队，与旧内阁的大学士及军机大臣在地位上有共通之处。责任内阁的设立，不仅是在新的政治理念下的创制问题，同时也牵涉到君权与相权的关系。

君权与相权是传统中国政治中一对古老的关系，很大程度上影响着王朝的权力结构和时代特点。这一关系也是长期以来历史学家极感兴趣的话题，然既往研究对君权相权的探讨和思考，往往止于清代中期之前的军机处，并将此作为“君主专制的高峰”，本文则希望考述清季旧内阁与军机处的改革以及责任内阁成立的曲折经过，进而解释君权与相权关系在帝制末期有着怎样的激荡和走向，尝试从传统政治制度的视角解释清末宪政改革的曲折及其成因。①

## 一、君相关系与丙午官制改革的局限

关于丙午官制时的责任内阁方案，既往研究较多强调争议背后的派系与政争，即偏向认为袁世凯主张设立责任内阁，是为了将行政权力最终转移到自己手中，以防备慈禧太后死后可能出现的政治清算，袁世凯与奕劻的政敌也因此激烈地反对设立责任内阁。下文将要揭示的是，责任内阁在学理上面临的困境，即传统君相关系的论述对责任内阁的干扰。

责任内阁负最高行政责任，无疑将分去君主之权，这与清朝前半期乃至明清以来的政治经验和历史走向背道而驰。甲午、戊戌之前，士人对于本土的制度尚有信心，军机处作为君主集权的重要体现，在清人论述中一直被看作本朝的制度优势。朱一新曾说：“凡君民共主之国，相权重于君主，每易一相，则朝局一变，要地皆易置私人，始得行其志，否则议论纷歧，事多掣肘，筑室道谋，迄于无成。法国之所以不竞，弊盖坐此。”② 在他看来，西方议会制度下的责任内阁，相权重、君权轻，宰相变动，其他重要职务亦须随之换人，政局因此而动荡。戊戌变法期间，虽有变革高层制度的建策，却鲜有人提及责任内阁。康有为及其党人有意设制度局议覆重大的政务，这并未触及君主乾纲独断的大权。

设立责任内阁的最早提议者及其时间难以考实，但至少在庚子事变之后，趋新报人汪康年提出过这一主张。光绪二十七年（1901）初，历经联军入侵、“两宫西狩”的惨痛经历，汪康年作了一篇改革变乱之后中国局面的《整理政法纲要》，并托人将这一文件转交犬养毅、大隈重信、山县有朋等日本政要参酌。《纲要》的“政体”部分首条建议：“全国之事皆统于皇帝一人，皇帝择相而任之。一切皆由相措置。惟人事须先请于上，上不许，可令改议。”“改官制”部分第二条则建议：“设总理大臣一人，其制略如古之宰相，惟权专而有限制，凡内政外交悉归主持，各部长悉由相臣举用。”③ 当时慈禧太后与光绪帝尚在避难，奕劻、李鸿章亦与列强议和，局势尚未安定，故汪康年敢于发出这一旨在攘夺君权的议论。待到形势底定之后，这种主张又逐渐销声。辛丑之后的改革路径，仍限于增设和改革原有的六部架构，却并未改动军机处、内阁这两个涉及君权的机构。

---

① 有关清末预备立宪时的责任内阁问题，可参见高放：《清末立宪史》，北京华文出版社，2012 年。该书详细梳理了清末立宪时期各派言论的内容、特点。李细珠则尤其强调派系斗争、请愿运动在责任内阁设置过程中的作用和影响。见氏著：《袁世凯与清末责任内阁制》，载张华腾主编：《辛亥革命与袁世凯——清末民初社会转型时期人物研究》，河南大学出版社，2014 年，第 156—178 页；《地方督抚与清末新政——晚清权力格局再研究》，社会科学文献出版社，2012 年，第 176—207 页；《论清末预备立宪时期的责任内阁制——侧重清廷高层政治权力运作的探讨》，朱诚如、王天有主编：《明清论丛》第 8 辑，紫禁城出版社，2008 年，第 1—59 页。

② 朱一新：《无邪堂答问》卷 4，中华书局，2000 年，第 164 页。

③ 《整理政法纲要》（光绪二十七年正月初四日），《汪康年文集》上册，浙江古籍出版社，2011 年，第 74—76 页。

光绪二十八年五月，赴英访问的载振、唐文治在出使日记中特意记载了英国的议会政治与首相产生方式，得出结论："英国民权之重如此，然或办理国是，有所舛误，则国人皆归罪于执政，不闻咎及君主。"① 他们已认识到内阁制度的两面：虽然行政权归首相，但国人不会将行政过失归咎于君主，"不至于启犯上之渐"。

这一时期，康有为在海外对传统官制有深入思考，并在检讨旧制的基础上，表达了官制改革的想法。这就是从 1902 年起陆续刊布在《新民丛报》上的《官制议》系列。其中，光绪二十九年十月发表的《中国汉后官制篇》议及君权相权之争的议题，总的结论是"君相争权而为君所胜，亦中国政界一大案"。在晚清的学术环境中，外来的思想常被追溯具有中学的源头，西方政制常被拿来与中国古代制度相比附，康有为说：

> 盖汉世丞相之权，佐天子总理万机，故无所不统。既以一人无所不统，则其下必分曹任事，乃理势之自然也。故汉世国事，专在丞相一人，如今欧、日各国政权全在总理大臣一人。其各曹掾吏，由三公得自行辟举，亦犹今欧、日各国各部大臣由总理大臣自行辟举除用也。故汉制，大臣能运用如意，绝不掣肘，亦与各国总理大臣同。②

康有为感叹，英国、欧陆的制度"实可谓中国流出哉"。③《新民丛报》虽在日本发行，但刊登的文章却历经辗转，成为国内士人争相阅读的对象。供职工部的孙宝瑄读过上述篇目后说："我国政界有一大案，曰君相争权。非君如弁髦，其权为相所夺，即相如闲员，其权为君所夺。"④ 又说："各国专务大臣，无不出领曹司，内参大政，而有大宰相统之，此深合于唐制，为英人所首创，而他国从之也。"⑤ 孙宝瑄虽然对"大宰相"统领专务大臣负行政责任的制度出自中国这一观点表示保留，但对于该制度却大加赞赏，认为"深合唐制"，"不可不仿行"。

相比报人和普通民众的建议，体制内高层自发的改革建策更具实际的效应。日俄战争的结局，让士人们对日式君主立宪制有了更深的好感。光绪三十二年五大臣出洋考察宪政之后，正式上奏提出仿行责任内阁的建议，这极大指引着后来政治改革的方向。当年七月初六日，考察政治大臣戴鸿慈等上奏称，"宜略仿责任内阁之制"，并解释，"责任内阁者，合首相及各部之国务大臣，组织一合议制之政府，代君主而负责任者也"，"各国每由君主自擢首相，由首相荐举阁臣，一切施政之方，由阁臣全体议定，然后施行，而得失功罪，则阁臣全体同负其责"。⑥ 奏折根据日本经验，提出具体的改革方案：

> 以军机处归并内阁，而置总理大臣一人，兼充大学士，为其首长，以平章内外政事，任国政责成。置左右副大臣各一人，兼充协办大学士，为其辅佐，以协同平章政事，共任国政责成。其原有之大学士，则仍带各殿阁之名衔，简为枢密院顾问大臣，以示优崇之意。而令各部尚书皆列于阁臣。此三大臣者，常与各部尚书入阁会议，以图政事之统一。会议既决，奏请圣裁。及其施行，仍由总理大臣、左右大臣及该部尚书副署，使职权既专，而无所掣肘，责任复重而无所诿卸。⑦

这一方案将新旧两种制度巧妙地融合在一起：新内阁以总理大臣领衔，负行政责任，以副大臣协理，正、副大臣分别冠以旧内阁的"大学士"、"协办大学士"之名。重大国策的商议权，交给

---

① 载振、唐文治：《英轺日记》光绪二十八年五月十五日条，文明书局，1903 年。

② 《官制议》，《康有为全集》第 7 册，第 244—245 页。原载《新民丛报》第 42、43 号（光绪二十九年十月）。

③ 《官制议》，《康有为全集》第 7 册，第 259 页。这一论点出自《各国官制篇》，原载《新民丛报》第 3 年第 2 号（光绪三十年六月）。

④ 孙宝瑄：《忘山庐日记》中册，光绪三十二年正月二十四，中华书局，2015 年，第 883 页。

⑤ 孙宝瑄：《忘山庐日记》中册，光绪三十二年二月初七，第 888 页。

⑥ 《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为立宪预备折》，光绪三十二年七月初六日，故宫博物院明清档案部：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979 年，第 368 页。

⑦ 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 369 页。

以总理大臣为首，副大臣、各部尚书担任阁臣的新内阁，同时，将政务奏折的决定权保留在君主手中，即“会议既决，奏请圣裁”的模式。

该折虽由戴鸿慈、端方所上，但背后的操刀者有可能是身在东瀛的梁启超。① 而翰林院编修、后官御史的赵炳麟则说，该折由袁世凯“令幕宾张一麟、金邦平为疏，使端方回京上之。”② 这一方案出台后，引发了朝野的巨大争议。原因在于一旦与传统的宰相制度、明清内阁关联起来，责任内阁就不再是单纯的创制问题，而是牵涉到对中国数千年君权相权关系的检讨，也涉及到对立足于防范历代弊政的清朝制度的否定。责任内阁、内阁总理大臣的名称和职守，很自然地让人联想到历朝的宰相、宰相府以及明清的内阁。若向前追溯，宰相制度早在明初即已废除，明朝中后期曾一度出现过内阁首辅身份的权臣，故而清朝在废宰相这一点上做得更为彻底：内阁大学士虽位极人臣，但很大程度上是一虚衔，并不拥有像“票拟”奏折处理方案的权力。所以，检讨甚至否定清朝的中枢制度，是设立责任内阁绕不过去的门槛。

奏折上递后八天，七月十四日，慈禧太后任命 14 人编纂新官制。③ 面对即将到来的针对中枢机构的改革，翰詹科道表现出了高度警惕。他们清楚地知道，清代的内阁、军机处本质上是为保证权力操之在上，是以牺牲施政合理性为代价，防止权臣的出现，同时也是对前代宰相制度的否定，体现出清朝的制度优势。正如御史刘汝骥随后所说的，设总理大臣“是置丞相也”，“盖我朝家法至精至要，惟其超越往古，破迂儒之瞽说者，尤莫如不建储、不置首相二事，煌煌祖训，载在金滕，可谓深切著明矣”。④ 他的思路是，既然废宰相的做法是正确的，为何要设立内阁与总理大臣？刘汝骥，直隶静海人，光绪二十一年进士，授翰林院庶吉士，时任江西道监察御史，他的论述代表翰林中较为传统的认知。

御史王步瀛在编定新官制上谕下达后，听说将设立新内阁总揽庶政，他对此忧心地说：“传闻将撤军机，权归内阁，宣召无定，罕瞻天颜，日久倦勤，近侍用事，祖宗家法恐因之堕。”⑤ 他担心新内阁导致权臣近侍专权，祖宗之法被破坏，建议慈禧太后和光绪帝慎重考虑新内阁之事。在另一奏片中，王步瀛认为，内阁总理大臣“威权太重，流弊滋多”，应仍设军机处办事，他将军机处与谏官言事看作“中国万世不易之理”，守之则治，违之则乱。⑥ 王步瀛，陕西眉县人，光绪二年进士，曾官户部主事，庚子年随慈禧太后与光绪帝“西狩”陕西避难，后升郎中、补御史。他以微官得到了高层信任，知识结构上则偏重传统旧学一面。

另一位御史赵炳麟也专折上奏谈及明清制度的承续，他说：“自前明洪武时，胡惟庸以诛败，遂废丞相府，置内阁以掌机务，承旨而已，施行之权则分寄于六部，所以杜专政之渐也，我朝因之”，他不无警告意味地说，如果内阁将“承旨”“施行”合二为一，“京、外一切衙门皆属于内阁，以承其令，内外一应庶政，皆仰于内合，以受其成，是直恢复前明初年丞相府之权限”。⑦ 他担心，“一切大权皆授诸二三大臣之手，内而各部，外而各省，皆二三大臣之党羽布置

---

① 夏晓虹：《梁启超——在政治与学术之间》，东方出版社，2014 年，第 17—30 页。

② 赵炳麟：《光绪大事汇鉴 · 立宪大略》，《赵柏岩集》上册，广西人民出版社，2001 年，第 292 页。张一麟在笔记中亦有与赵相同的说法。张一麟：《古红梅阁笔记》，上海书店，1998 年，第 44—45 页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 129—130 页。

④ 《御史刘汝骥奏总理大臣不可轻设以杜大权旁落折》，光绪三十二年八月十三日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 421—422 页。

⑤ 《录副奏折》，《掌浙江道监察御史王步瀛折》，光绪三十二年八月初一日，档案号：03 - 5618 - 045。本文所引档案，如无特别注明，均藏中国第一历史档案馆。

⑥ 《录副奏折》，《掌江南道监察御史王步瀛片》，光绪三十二年，档案号：03 - 5618 - 057。

⑦ 《福建道监察御史臣赵炳麟奏新编官制权归内阁流弊太多折》，光绪三十二年八月二十五日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 440 页。

要区”。[1] 赵炳麟，广西全州人，光绪二十一年进士，曾官翰林院编修，时任福建道监察御史。[2] 赵完全将责任内阁与历史上权臣丛出的宰相制度画上了等号，否定责任内阁的合理性。除了史鉴的考虑，赵的态度也是出于对眼下政治中可能出现的权臣的忧虑。他后来回顾说：“世凯因戊戌之变，与上有隙。虑上一旦复权，祸生不测，冀以内阁代君主，已可总揽大权，自为帝制，入京坚持之。王公、尚、侍望风而靡。御史赵炳麟曰：立宪精神，全在议院。今不筹召集议院，徒将君主大权移诸内阁，此何心哉？”[3]

御史张瑞荫则论述说，军机处优于前代宰相与内阁制度，关系到君权，故不可裁撤。他说，“军机处其地至要，其弊极少，较诸汉相国府、唐之中书门下、宋之三省、明之内阁，有利无弊，尽善尽美”，军机大臣“例司缮写谕旨，其权一归于上”，“自设军机处，名臣贤相不胜指屈，类皆小心敬慎，奉公守法，其弊不过有庸臣，断不至有权臣”。他历数王莽、曹操、胡惟庸、严嵩之祸，结论是：“大抵天下之权，惟皇上可以操之，非臣下所宜擅也。”[4] 张瑞荫，直隶南皮人，大学士张之万子，以荫生袭刑部员外郎，后官御史。他与张之万门生徐世昌往来密切，且平时亦接受直隶总督袁世凯给御史的“例份”及给他本人的额外馈赠。[5] 为避免卷入族叔张之洞与奕劻、袁世凯的政争，不顾张之洞的嘱咐，托徐世昌将其奏调出京。所以，与赵炳麟不同的是，张瑞荫反对责任内阁并非着眼于预防眼下的袁世凯，而是鉴于既往历史发出的隐忧。[6] 在他看来，清代君主独揽大臣，军机大臣只能小心谨慎承旨办差，杜绝了权臣奸相之弊。

王步瀛、赵炳麟、张瑞荫反对责任内阁的出发点各有不同，但绝非个案，在翰詹科道中持同样或近似观点者不占少数。慈禧太后显然对这些意见有意采纳或加以利用，在王步瀛奏折上递后，她即命发下考察政治馆知道，供编定新官制参酌。[7]

要设立责任内阁，必须解决旧制的评价及防止权臣两大问题。赞成设立责任内阁的人，也须设法驳斥责任内阁导致权臣当道的言论方能确保立论的稳固。给事中刘彭年曾由载泽等奏调出洋，考察宪政，是改革的拥护者，[8] 他上奏称日本天皇操黜陟大权，内阁总理任行政之咎，且有任期之限，不用担心其擅权跋扈。[9]

光绪三十二年九月十六日（1906 年 11 月 2 日），总司核定官制大臣奕劻等人上奏，提交军机处、内阁及各部改革的总方案，随折附清单、节略 24 件，设立新内阁，内阁设总理大臣，各

① 《福建道监察御史臣赵炳麟奏立宪有大臣凌君、郡县专横之弊并拟预备立宪六事折》，光绪三十二年八月二十一日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 124 页。
② 秦国经主编：《中国第一历史档案馆藏清代官员履历档案全编》第 8 册，华东师范大学出版社，1997 年，第 561 页。
③ 赵炳麟：《光绪大事汇鉴 · 立宪大略》，《赵柏岩集》上册，第 293 页。
④ 《掌山西道监察御史臣张瑞荫折》，光绪三十二年八月十一日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 429 – 430 页。
⑤ 张达骧：《袁世凯佚事述闻之二》，政协天津市委员会文史资料研究委员会编：《天津文史资料选辑》第 16 辑，天津人民出版社，1981 年，第 40 页。张达骧：《我所知道的徐世昌》，政协全国委员会文史资料研究委员会编：《文史资料选辑》第 48 辑，中华书局，1984 年，第 221 页。
⑥ 张达骧口述，周宝华整理：《张之万述闻》，政协南皮县委员会编：《南皮县文史资料》第 1 辑，政协南皮县委员会，1989 年，第 36 页。
⑦ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 145 页。
⑧ 戴鸿慈：《出使九国日记》，岳麓书社，2008 年，第 313 页。
⑨ 《给事中刘彭年奏立宪宜教育、财政、法律三者并举折》，光绪三十二年九月初二日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 162—163 页。

部尚书为内阁政务大臣，授予其行政实权，改原有部院为十一部。① 另有专门节略回应内阁总理擅权的担忧，称言："内阁既总集群卿协商要政，而万几所出一秉圣裁，不可无承宣之人为之枢纽，故设总理大臣一人以资表率。总理大臣之称，初不仿于日本，我朝雍正、乾隆间，固尝有之。采邻国之良规，即以复圣朝之旧制，称名至顺，取则非遥"，如虑其权力过重，"则有集贤院以备咨询，有资政院以持公论，有都察院以任弹劾，有审计院以查滥费，有行政裁判院以待控诉"。②

奏折、清单上递后，经过四天的慎重考虑，慈禧太后下旨，同意十一部改革方案，但对于内阁、军机处部分，则予以驳斥。明发上谕称：

> 军机处为行政总汇，雍正年间本由内阁分设，取其近接内庭，每日入值承旨，办事较为密速，相承至今，尚无流弊，自毋庸复改。内阁、军机处一切规制，著照旧行。其各部尚书均著充参预政务大臣，轮班值日，听候召对。③

此外，各部堂官改为一尚书二侍郎，不分满汉。慈禧太后否决了军机处及总理大臣改革方案，同时，对军机处人事进行了大的调整。与明发上谕同时发下的，还有三道极为严肃的"朱笔上谕"：命大学士世续、广西巡抚原军机章京林绍年入军机处；开去鹿传霖、荣庆、徐世昌、铁良的军机大臣差使，专管部务；原军机大臣奕劻、瞿鸿禨留任。这样一来，军机处变得十分精简。④ 其中，奕劻、瞿鸿禨为政治对手，与奕劻有密切关系的人员皆退出军机。原本的机构改革伴随巨大的人事变动，这里面隐约透露出最高统治者对责任内阁方案及可能出现权臣、朋党的担忧和回应。

在宫中档奏折中，尚存同期的另一清单，也是关于军机处、内阁与各部院的改革方案，内容如下：

> 军机处拟改为办理政务处，军机大臣拟改为办理政务大臣；内阁如旧制；吏部如旧；巡警部改为民政部；户部改为度支部，以财政处并入；礼部以太常寺、光禄、鸿胪三寺并入；学部如旧；兵部改为陆军部，以练兵处、太仆寺并入，海军部、军咨府暂归陆军部办理；刑部改为法部，大理寺改为大理院；工部并入商部，商部改为农工商部；邮传部以轮船铁路电线邮政合为一部；理藩院改为理藩部。以上各部尚书均拟充参与政务大臣，轮班值日。都察院拟改都御史一员、副都御史二员，科道如旧；资政院采群言拟设；审计院核财用拟设。其余各衙门均不更改。⑤

这一清单与上文奏折、节略中提及的各部改革方案完全一样，但有关内阁、军机处部分则并不一致：奏折、节略中提出要设"内阁总理大臣"，各部尚书任"内阁政务大臣"，而清单中则建议改军机处、军机大臣为"办理政务处"、"办理政务大臣"，各部尚书任"参与政务大臣"，"内阁如旧制"，即否决了责任内阁与内阁总理大臣的方案。这一清单是否为奕劻等人提交的 24 件清单之一，或者只是同期的另一备选草案，不得而知。但两者间有关内阁、军机处内容的重大区别，或可解释为核定官制大臣在这一问题上存在着分歧。

---

① 中国第一历史档案馆编：《清代军机处随手登记档》第 169 册，国家图书馆出版社，2013 年，第 534—535 页；《庆亲王奕劻等奏厘定中央各衙门官制缮单进呈折》，光绪三十二年九月十六日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 464 页。

② 《阁部院官制节略清单》，光绪三十二年九月十六日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 468—469 页。

③ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 196 页。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 195－196 页。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，《呈军机处拟改为办理政务处等清单》，约光绪三十二年，档案号：04－01－01－1086－048。原清单未署作者与时间，本文据内容推断，该清单应为光绪三十二年九月十六日前后所上。实际上，前文所引奕劻等人奏折已经提到："或改今日军机大臣为办理政务大臣，各部尚书均为参预政务大臣，大学士仍办内阁事务"。由此可见核定官制大臣内部对责任内阁的不同态度。

实际上，设立责任内阁除了要过传统君相权力的理论关，还要过现实权力较量这一关。如果设立责任内阁，此时的领班军机大臣、总司核定官制的庆亲王奕劻或直隶总督袁世凯都有可能是内阁总理大臣人选。如何防范他们势大，成为最高统治者和朝中很多人必须考虑的现实问题。恽毓鼎就有所针对地说："近来疆臣权重势专，朝廷一意姑息，不复能制，尾大不掉，藩镇之祸时见于今。"① 君权相权之争，有着历史教训和眼下观照两层意义。赵炳麟后来说，光绪三十二年"所编官制，大权集于内阁，奕劻将以世凯为内阁总理也"。在赵炳麟反对责任内阁的奏折上递后，"太后感悟，御史刘汝骥、张世培、赵启霖、江春霖等继续言之，内阁之制不下"。②

否定既存的军机处与内阁制度，是建立责任内阁必过的理论关，这意味着要否定清朝"祖制"乃至两千余年中国史上防范权臣的理论及制度努力，阻力不可谓不小。丙午官制改革中，最高统治者适时地利用了这一点，搁置了责任内阁的创议，这其中既包含继续保有君主大权的考虑，同时也隐含对新制可能滋生权臣与朋党的担忧。

## 二、军机处与新制度的冲突

既往有关清末立宪的研究多侧重认为，革命党的活动、立宪派的请愿促成了责任内阁的成立，本文则希望循着制度本身的脉络和特点，揭示责任内阁在上述因素之外的制度成因。

在丙午官制改革中，基于理论和现实的考虑，责任内阁的提议最终被否决，但此后却一直有设立责任内阁的建议与预筹，这首先体现在职官制度的细微变动上。

清代内阁职司题奏本章，从军机处设立后，因奏折归军机处协助处理，题奏本章的重要性下降，内阁职能逐渐虚化。在光绪二十七年（1901）改题为奏、废除题本后，内阁的实际功能更为弱化，内阁首领——大学士与协办大学士，仅为名义上品级最高的文官，若不管部、不兼六部尚书或军机大臣，即为"空头大学士"。在筹备立宪过程中，重新充实内阁功能和作用，是一些朝中大臣尤其是内阁官员的努力方向，他们试图用内阁的旧瓶去装新酒，以旧内阁做底子转型到责任内阁。

光绪三十一年十月二十九日，清朝设立考察政治馆，命延揽通才，悉心研究，"择各国政法之与中国治体相宜者，斟酌损益，纂订成书，随时呈进，候旨裁定"。次年九月开馆。③ 除了两位提调内阁学士宝熙、江苏常镇通海道刘若曾，其他考察政治馆大臣即当时的督办政务大臣班底，包括：军机大臣奕劻、大学士王文韶、大学士孙家鼐、协办大学士外务部尚书瞿鸿禨、协办大学士学部尚书荣庆、吏部尚书鹿传霖、户部尚书铁良、户部尚书张百熙、巡警部尚书徐世昌。④ 与立宪相关的建议、意见，一般发下考察政治馆大臣讨论议覆。光绪三十三年六月，内阁学士吴郁生上奏建议"现在军机大臣、大学士、部院堂官旬有会议公事之举，似亦宜在内阁会集，以为将来部院堂官入阁办事之初基"。⑤ 吴是内阁学士，清楚旧内阁体制，他希望内阁能够名副其实，各部院堂官可以最终入阁办事。以原内阁大学士加上部院堂官入阁集议办事，这就在形式上近似于内阁会议的模式了。在内阁旧地议覆政务，也是为过渡到责任内阁做好形式上的准备。

七月初五日，奕劻等人上奏，将考察政治馆改设为宪政编查馆，由军机处王大臣总揽其事，

---

① 史晓峰整理：《恽毓鼎澄斋日记》第1册，浙江古籍出版社，2004年，第348页。
② 赵炳麟：《光绪大事汇鉴·立宪大略》，《赵柏岩集》上册，第293、300页。
③ 《光绪宣统两朝上谕档》第31册，第191页；《录副奏折》，《考察政治馆大臣折，奏报开用考察政治馆关防日期事》，档案号：03－9284－002。
④ 《录副奏折》，《政务处大臣，奏为简选宝熙刘若曾派充考察政治馆提调并拟请馆址事》，光绪三十二年闰四月十五日，档案号：03－5459－094。
⑤ 《录副奏折》，《内阁学士兼礼部侍郎衔吴郁生折》，光绪三十三年六月十八日，档案号：03－5619－016。

议覆关系宪政的事项及各种条陈法规。与此同时，所有军机大臣、大学士、参预政务大臣（即各部尚书）会议的重大事宜，皆改由内阁办理。[①] 也就是说，基本接受了吴郁生的建议，以定期会议重大事项这种集体行动，将军机大臣、内阁大学士、各部尚书集合起来，塑造出一个责任内阁的雏形。这一政策当天得到慈禧太后的批准。

实际上，旧内阁的改制、新内阁的筹组并非只是学理演进、朝野辩论的结果，也有革命党人压力促动的因素。就在奕劻等人上奏之前七天，即六月二十八日，孙宝瑄就已风闻："内外大臣有更调之说，并欲组织内阁，盖为革命党人声势所动摇也"，又说"过七月初一即将发表"。[②] 传闻内容中，"组织内阁"程度稍过，其他则预测较准。在革命的压力下，奕劻等人对旧内阁制度进行了调整，朝着组织责任内阁的目标前进了一步。

很快，就有人上条陈，建议再往前走一步。度支部学习郎中刘次源上条陈，建议将上述"议政之内阁"变为"行政之内阁"。他主张，内阁必须有责任与权力，从而统一各部行政、监督各省行政、裁决省部争执。他认为，汉代丞相统领十四曹，分理政务，"仿佛英日之合议内阁，而丞相实为总理大臣"，"顺、康治初，大政原在内阁"，建议"规复国初之制，特旨建设责任内阁，简派总理、副总理大臣，以表率百官，督理国务，并于其中设官分局，谕十部尚书皆入阁参预政务"。[③] 到了十月二十日，孙宝瑄已在报上读到"政府有裁军机处组织内阁"的消息。[④]

尽管舆论已越来越倾向接受责任内阁，然最高统治者似尚未想好君相关系的处理问题，故有意回避责任内阁的话题。光绪三十四年八月初一日公布的《钦定宪法大纲》规定："君上有统治国家之大权，凡立法、行政、司法皆归总揽，而以议院协赞立法，以政府辅弼行政，以法院遵律司法",[⑤] "设官制禄及黜陟百司之权、用人之权，操之君上，而大臣辅弼之，议院不得干预。"[⑥] 只字未提责任内阁的设置及其地位等相关问题。同时公布的九年预备立宪事项中，也不见责任内阁的计划安排。[⑦] 但是，成立责任内阁的呼声却日渐高涨。

光绪三十四年七月十四日，会议政务处提议组织新内阁。八月初二日，续议组织新内阁之事。然而，就在十月下旬，清朝政局发生巨大变动，光绪帝和慈禧太后相继去世。醇亲王载沣之子、不满三岁的溥仪继位。慈禧太后在去世前，命载沣以摄政王监国，"军国政事均由摄政王裁定，遇有重大事件必须请皇太后懿旨者，由摄政王随时面请施行"。[⑧] 故当时的急务，在于稳定政局，让监国摄政王制度走上常轨，设立责任内阁的计划也就暂时搁置。十一月，载沣以皇帝名义发布上谕，称将遵守九年预备立宪时间表，"使宪政成立，朝野乂安"。[⑨]

十一月十一日，御史赵炳麟上奏，建议规复军机大臣在政务处理过程中署名的旧制。赵援引乾隆帝巡行外省时谕旨由随行的军机大臣署名的故事，认为署名可防止"唐代之墨敕斜封、明室之口传中旨"产生的流弊，让署名者责有攸归。他建议军机大臣寄信、交片，"应遵照乾隆时祖制，于谕旨之后一一开具承旨衔名；部院督抚有应具折覆奏者，应开写'某年月日接军机大

---

① 《录副奏折》,《奕劻等折》，光绪三十三年七月初五日，档案号：03－9287－014。

② 《孙宝瑄日记》下册，光绪三十三年六月二十八日条，中华书局，2015 年，第 1129 页。

③ 《度支部四川司学习郎中刘次源呈文，为敬陈内阁会议组织责任内阁等八条改革之旨事》，光绪三十三年，《录副奏折》，档案号：03－9291－007。刘次源后任度支部财政监理官，有揭帖指刘"主张革命"。(《京师近事》,《申报》1909 年 7 月 14 日，第 4 版)

④ 《孙宝瑄日记》下册，光绪三十三年十月二十日条，第 1181 页。

⑤ 《政治官报》光绪三十四年八月初二日第三百一号，第 9 页。

⑥ 《政治官报》光绪三十四年八月初二日第三百一号，第 9 页。

⑦ 《政治官报》光绪三十四年八月初二日第三百一号，第 12－18 页。

⑧ 《光绪宣统两朝上谕档》第 34 册，第 251 页。

⑨ 《光绪宣统两朝上谕档》第 34 册，第 274 页。

臣某某等字寄奉摄政王传旨’等字样”。[①] 折上后，内阁等衙门奉旨讨论议覆，最后形成规定："凡有谕旨，均请摄政王钤章，由军机大臣署名，然后遵奉施行。"[②] 该举措的本意，是让军机处原封不动传达上谕，并将责任具体到起草、封发上谕的军机大臣身上，使其不敢随意发挥，曲解上意。这一规定却无意中引发两年后的一场"宪政危机"。

光绪三十四年，清廷派出达寿、汪大燮、于式枚等大臣分别赴日本、英国、德国考察宪政，为九年预备立宪做具体的准备。次年，考察宪政大臣李家驹上奏建议参照日本经验，核定新官制。他解释说，"日本宪法，实以君主大权立诸行政、立法、司法三机关之上"，政府"乃君主行使大权所设机关之一，决不以君主为政府之长，所谓君主无责任也"，"苟有违法及失政情事，责问弹劾"，即天皇有权无责，且地位尊贵，所以"必取内阁之制"。具体来说，内阁由君主任命，定大政之方向，统一各部事务；凡国务必经内阁，凡臣工入对必经内阁，凡臣工入奏必经内阁，外交事件必取决于阁议。[③] 十二月，吉林巡抚陈昭常奏请设立责任内阁，[④] 各省督抚、咨议局要求成立责任内阁的电文、奏报纷至沓来。

宣统二年五月二十一日（1910 年 6 月 27 日），在朝野请开国会的呼声中，清廷宣布在当年九月召开资政院集会，作为今后议院的基础，此时并未言及责任内阁。[⑤] 资政院的召开，使得立宪未成型，就先有了宪政危机。

上文已述，宣统帝继位后，御史赵炳麟上奏恢复上谕由军机处署名的"故事"，此后谕旨，皆由监国摄政王钤章、军机大臣署名。就赵炳麟奏折的本意来看，在于让军机大臣如实传达上谕，并可追究传达偏差之责。资政院开会后，部分议员对军机处署名的意义提出质疑。九月十七日，资政院议场通过决议，向军机处递交说帖，质问军机处副署制度是否意味着对全国行政负责，宪政编查馆是否掌握最高立法权？[⑥] 该说帖由议员易宗夔牵头，赞成者为议员黎尚雯、江辛。两天后，资政院正式向军机处递交说帖。有意思的是，该说帖名为"质问"军机处，但资政院，却使用"咨呈"形式向军机处递交。[⑦] 在清代公文的程式中，咨呈意味着向地位更尊的机构发文。[⑧] 文称：

> 本院恭承明诏，为上下议院之基础，议院则必有对待之机关负执行之责任，议院则必有独立之权限为法律之构成。本员为此遵章质问：现在之军机大臣采用副署制度，断非署名敕尾而已，必当如各国之内阁国务大臣负完全之责任。请问军机大臣对于各部行政、各省行政是完全负责任，抑不完全负责任？又，宪政编查馆从前为国内最高之立法机关，现在资政院既已成立，照章应议决新定法典，宪政编查馆是否仿各国内阁所设之法制局，抑仍握最高之立法权？[⑨]

议员们依据君主立宪国的通例，将军机处署名解释为负完全的行政责任；但在清朝君主亲裁大政（当时由监国摄政王代行）的体制之下，军机大臣自然无法、也无权对各部及各省行政负责，故

---

① 《宣统政纪》卷 2，光绪三十四年十一月十一日癸巳。
② 《宣统政纪》卷 3，光绪三十四年十一月二十日壬寅。
③ 《考察宪政大臣李家驹奏考察日本官制情形请速厘定内外官制折》，宣统元年五月初七日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 524 – 526 页。
④ 《宫中档朱批奏折》，《吉林巡抚陈昭常折》，宣统元年十二月二十二日，档案号：04 – 01 – 02 – 0112 – 002。
⑤ 《光绪宣统两朝上谕档》第 36 册，第 170—171 页。
⑥ 《资政院第一次常年会第八号议场速记录》，李启成校订：《资政院议场会议速记录》，上海三联书店，2011 年，第 54—55。
⑦ 《录副奏折》，《资政院咨呈军机处》，宣统二年九月十九日，档案号：03 – 7473 – 019。
⑧ 《钦定大清会典（光绪朝）》卷 30，《续修四库全书》第 794 册，上海古籍出版社，1995 年，第 274 页。
⑨ 《录副奏折》，《资政院议员易宗夔质问军机大臣是否负责任并决定宪政编查馆改制事说帖》，宣统二年九月十九日，档案号：03 – 7474 – 088。

这一说帖表面上针对军机处，实则将矛头指向监国摄政王乃至君主亲裁政务的旧制，当然也就无法获得军机处的答复。结果在一个月之后，发生了一场更大的风波。

根据院章，资政院应行议决国家每年收支预算、决算、税法及公债事件、新定法典及嗣后修改事件、其他特旨交议的事件。在当时体制下，“议决”并不代表即刻生效，而是由该院总裁、副总裁会同军机大臣或各部行政大臣具奏，请旨裁夺。① 对此，我们不妨对照旧有的政务程序：相关政务的请示或者建策，由督抚及其他有上奏权的官员具奏，皇帝例交相关部院进行议覆，待议覆后递折，皇帝例行“依议”，或交军机处草拟谕旨发下，完成政务处理。所以，资政院的加入，只是攘夺了中央各部院在财政、法律问题上的议覆权。而在原政务系统仍正常运行的情况下，看不出资政院有监督和限制政府权力的属性。这与立宪政体及资政院议员的预期完全不同。

按照院章，资政院例行议决税法及公债事件、特旨交议事件。十月十九日，资政院在核议云南盐斤加价案之后，将决议具奏请旨，奏折递上即得到批示：“督办盐务大臣察核具奏”；同时，资政院在核议广西高等警察学堂招生办法之后，亦将决议具奏请旨，得到批示：“著民政部察核具奏”。两处批示谕旨皆附有军机大臣的署名及监国摄政王钤章。② 在监国摄政王体制下，资政院的两件奏折，应为载沣代行的朱批，这一批示，有可能是例行的直接批示，也有可能是军机处拟旨，载沣照准。从旧有制度而言，批示过程并无差池，完全循照着传统的公文流程在进行；然而，在议员看来，资政院是国会的基础，应该与行政机构分立。将资政院已经议决的议案再交督办盐务大臣、交民政部议覆，这是立法、行政不分，将行政置于司法之上，在宪政体制下是无法被理解的。又因为谕旨有军机大臣署名，议员们将攻击的矛头直接指向军机处。

二十一日，在资政院议事会上，议员易宗夔对奏折的处理结果做出激烈反应，他说：“资政院系立法机关，凡立宪政体之国，皆系三权鼎立，一种是立法，一种是司法，一种是行政。何谓三权鼎立？说是立法、司法、行政，都是独立不能侵犯的，现在这两道阁抄，就是对于本院所议决的云南盐斤加价案与广西巡警学堂案，一件交督办盐务处察核具奏，一件交民政部察核具奏，此系军机大臣拟旨、军机大臣副署。既是军机大臣拟旨、军机大臣副署，则军机大臣有应负之责任。军机大臣岂不知道这个立法机关是独立的么？既然知道为独立的机关，就不能将立法机关所议决的案子交行政部门去察核。可见，军机大臣是侵资政院的权，违资政院的法了。（拍手拍手）。”③ 有了这一定性，易宗夔建议依据《资政院院章》第二十一条“军机大臣或各部行政大臣如有侵夺资政院权限或违背法律等事，得由总裁、副总裁据实奏陈，请旨裁夺”的规定，弹劾军机处。与此同时，部分议员提出一面弹劾军机处、一面奏请从速组织责任内阁的建议。④ 最终，弹劾军机处案，以超议员数三分之二通过。⑤

弹劾军机案是新旧体制的一次冲撞。站在旧制度屋檐下，监国摄政王代行朱批或者军机处拟旨将政务奏折交下职能部门议覆，这是循例办事，无可厚非；但衡之以新制度，行政机构将立法机构的议案再次发交行政部门审核，这让议员们无法接受。在旧制度中，皇帝亲裁大政，军机处是最高行政权的秘书机构；在新制度下，资政院作为立法机构，要求与行政权并立，深层次的诉求，是将凌驾于它之上的皇权虚化，另立与之平行、可供监督的责任内阁。这就涉及到政体中最核心、也是预备立宪中最为棘手的问题——皇权。

弹劾奏折上递后，领班军机庆亲王奕劻领衔上奏，称“才力竭蹶，无补时难”，请求辞去军

---

① 《改订及续订资政院院章》，宣统元年七月初八日，上海商务印书馆编译所编纂：《大清新法令》（点校本）第6卷，商务印书馆，2011年，第92－93页。

② 《政治公报》宣统二年十月二十日第1102号，第2—3页。

③ 《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第242页。

④ 《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第245－246页。

⑤ 《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第254页。当天到会议员134人，赞成弹劾者112人。

机大臣。十一月十七日，监国摄政王以最严肃的“朱谕”形式连下两道上谕，回应正反双方的奏折。朱谕拒绝了军机大臣的辞呈，同时严厉驳斥资政院的弹劾之词。后一道上谕称：

> 资政院奏大臣“责任不明、难资辅弼”一折，朕已览悉。朕维设官制禄及黜陟百司之权，为朝廷大权，载在先朝《钦定宪法大纲》。是军机大臣负责任与不负责任，暨设立责任内阁事宜，朝廷自有权衡，非该院总裁等所得擅预。所请著毋庸议。①

很显然，载沣已经看到资政院弹劾的矛头指向。在清朝制度中，亲裁大政的皇权才是行政上的最高主导，军机处不过负责承旨宣旨，质问军机处不负行政之责，实际上是在质疑君主的行政大权。所以，载沣才会以“朱谕”这种不经中间环节、不许改易一字而直接下达指令的形式颁布上谕，目的在于一锤定音，明示该决定出自圣裁，宣告皇帝亲裁大政的最高权力不容质疑。

对于这一点，议员并非无知。在弹劾奏稿起草期间，议员陆宗舆就说：“今日之对待者，又是乾隆以来旧制相沿之军机大臣，并非责任内阁，是绝不能有外国国会对于政府的效力。”② 但议员们之所以多数支持弹劾案，其中有着特殊的背景，主要来自两个方面。

第一，此时的监国摄政王体制凸显了军机大臣的作用。在清朝旧有体制内，君主虽亲裁大政，但亲裁的程度有别，因君主个人阅历、能力不同而表现各异，其主动性与军机处往往互为消长。例如，在同光时期垂帘听政体制之下，重大政务由皇太后代为裁决，大部分日常政务实由恭亲王奕䜣领导的军机处班底根据施政经验拟旨请示。而在慈禧太后这一政治强人去世之后，监国摄政王的能力和威望显然无法起到稳定人心的作用。正如部分资政院议员分析的那样，这一时期，“皇上正在冲龄，颁布一切法令，皆军机大臣议决事件，所以必须质问军机大臣”。③ 也有议员激动地说：“现在我们中国国计民生闹到如此，而军机大臣尚醉生梦死，用上谕的名义运自己的私意，舞文弄墨，有什么益处？”④

第二则涉及党争，即朝野对领班军机大臣奕劻多有不满，军机弹劾案是希望借此来罢免以奕劻为首的军机班底。有一派议员就认为：“现在内政、外交种种失败，都是军机大臣不负责任之故，而军机大臣中握权最久者，孰逾于庆亲王、那中堂？我们弹劾案只对于机关说话，并不弹劾其人，本员本不赞成。”⑤ 所以，军机弹劾案不完全着眼于宪政体制下司法对行政的监督与制约，而是有着现实中人事关系的考虑。

摄政王的朱谕袒护了军机处，宣示了皇权的至上，但同时也造成了一个危险，也就是把皇权放在最高行政权的位置上，直接将它暴露在民意机构面前。在十一月十八日举行的会议中，议员邵羲称：“现在政府不负责任，无论什么事情都要归咎于君主，岂不危险？所以，本院现在弹劾，还是要拉军机大臣出来，与资政院对待，才能保全立宪国的精神。”⑥ 议员陈树楷也说：“政府与国会是两个对待的机关，君主居于其上，以保神圣不可侵犯之尊严，其责任由政府担当。这是立宪国家的政体，所以君主万世一系也”，“资政院既不是完全的国会，就应该预备一不完全之责任内阁，为资政院对待的地位”。⑦ 最后，会议以多数同意通过一项奏折议案，希望明定军机大臣责任，将军机处作为君主与议会之间的一道防火墙。⑧ 二十三日，资政院又通过速设责任内阁议案。⑨ 然而，未等两奏折起草上递，二十四日，摄政王以宣统帝名义明发上谕：“前经降

---

① 《光绪宣统两朝上谕档》第 36 册，第 475 页。
② 《资政院第一次常年会第二十一号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 266 页。
③ 《资政院第一次常年会第十六号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 171 页。
④ 《资政院第一次常年会第二十号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 243 页。
⑤ 《资政院第一次常年会第二十七号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 382 页。
⑥ 《资政院第一次常年会第二十七号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 388 页。
⑦ 《资政院第一次常年会第二十七号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 390 页。
⑧ 《资政院第一次常年会第二十七号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 396 页。
⑨ 《资政院第一次常年会第二十九号议场速记录》，《资政院议场会议速记录》，第 425 页。

旨饬令宪政编查馆修正筹备清单，著即迅速拟订，并将内阁官制一并详慎纂拟具奏，候朕披览详酌。”① 这道上谕下达后，资政院议员认为速立责任内阁的目的已达，故撤销了明定军机大臣责任与速设责任内阁这两件议案。

载沣虽以朱谕的形式驳斥了资政院对军机处的弹劾，却在七天之后发布上谕，将责任内阁的设立排入短期的议事日程之内。十二月十七日，清廷发布《钦定修正逐年筹备事宜清单》，其中第一条为：宣统三年，厘定内阁官制（宪政编查馆会议政务处同办）。② 根据奕劻牵头的宪政编查馆对该条所做的说明，设立责任内阁被明确列入次年的时间表中：

> 责任内阁为统一行政机关，实宪政之要义。内阁不立，则各部行政彼此分歧，整顿之方，无从下手。本年十月初三日钦奉谕旨，确定开设议院年限，而以先行厘定官制预即组织内阁为筹备之要端，挈领提纲，洵属至当不易之办法。自应钦遵圣训，按照各国内阁通例，将此项官制从速厘定，预即组织，以资统摄而策进行。兹谨列入筹备清单，于本年赶紧厘定，于明年首先颁布设立，用示朝廷整纲饬纪、惟断乃成之至意，庶根本既固，气象一新，一切行政乃可得而整理矣。③

至此，责任内阁进入到正式筹组、克期完工的阶段。

## 三、责任内阁的两个阶段

既往研究一般认为武昌起义后的袁世凯内阁是革命冲击下的产物，强调该届内阁的袁氏属性，下文希望揭示的是袁世凯内阁与奕劻内阁在制度史意义上的重大区别。

在责任内阁的大方向确定之后，剩下的就是如何筹组的问题。当时一些人已注意到，责任内阁按照任命方式，可分为君主任命或议会任命两类，由此也涉及到责任的对象。④ 筹组责任内阁的过程中，有御史和驻外公使上奏，建议将内阁总理的任命权控制在君主手中。驻美国公使张荫棠在风闻内阁总理可能将由“廷推会选”产生的消息后，上奏称言：“任命内阁总理大臣之职，非独立宪之国此权悉属君主，即共和之国此权亦属于总统。”他担心，公开推举内阁总理，将会“纵朋比营私之弊，开备缘奔竞之门”，建议新内阁总理大臣之任，“必要简在帝心，出自朝命”。⑤ 张荫棠为了论证内阁总理任命权“操之在上”的合理性，曲解了“共和之国”的内阁制度。总统任命政府总理，一般发生在总统制国家中。在总统制之下，行政命令出自总统，而总理只作为总统的幕僚长，并非责任内阁的负责人。

宣统三年（1911）四月初十日，经过三个多月的酝酿，宪政编查馆提交责任内阁官制折，得到批准并随后公布。宪政编查馆显然接受了张荫棠、欧家廉的类似意见，“统治之权属诸君上”，“参仿日、德两国为合宜”，将内阁人事大权交给君主而非议会手中。奏折同时也驳斥了内阁擅权的清议，称言：“历代置相用意实与各国责任内阁无殊，而彼则无议院之对待，无弼德院之赞襄，故有时或失之专恣，今则互相维系，法理精严，加以兵柄别有专司，法权又归独立，更无从威福自擅。”最终拟定的责任内阁官制要点如下：内阁总理、协理大臣、各部大臣均为国务大臣，组成内阁，其中，内阁总理为领袖，制定大政方针。内阁设政事堂，为国务大臣会议之所。国务大臣均候特旨简任，均可自行入对、上奏。军机军令事件除特旨交阁议外，其他皆由陆

---

① 《光绪宣统两朝上谕档》第36册，第490页。

② 《政治官报·事由单》宣统二年十二月十九日第一千一百六十一号，第6页。

③ 《政治官报·折奏类》，宣统二年十二月十九日第一千一百六十一号，第9页。

④ 《宫中档朱批奏折》，《吉林巡抚陈昭常奏请设立责任内阁折》，宣统元年十二月二十二日，档案号：04－01－02－0112－002。

⑤ 《出使美墨秘古国大臣张荫棠奏内阁总理应由朝廷任命并请早定宪法速开国会折》，宣统三年二月二十日朱批，《清末筹备立宪档案史料》上册，第555页。朱批意见：“宪政编查馆知道”。

军大臣、海军大臣自行具奏。①

同日，谕命奕劻为内阁总理大臣，大学士那桐、徐世昌为内阁协理大臣；梁敦彦、善耆、载泽等十人为各部大臣，上述人等均为国务大臣。② 与此同时，裁撤旧内阁，裁撤军机处、会议政务处，命军机章京、内阁侍读、内阁中书暂入新内阁办理日常事件。③ 按照制度，新内阁日常行政应使用阁印，然责任内阁谋事仓促，奕劻等奏请“新印未颁以前，所有一切重要公文，拟暂请用‘办理军机事务’印记”，即沿用军机处印信，由此亦显见军机处与责任内阁的继承关系。④ 此即第一次责任内阁，由于满员与亲贵占据13席阁臣中的9席，故被称为“皇族内阁”。

责任内阁成立后，引发了巨大争议，这一争议，首先并不是围绕其组织形式、权力来源而展开的，而在于内阁成员的人选。恽毓鼎在上谕公布当天的日记中，就忿忿地说：“处群情离叛之秋，有举火积薪之势，而犹常以少数控制全局，天下乌有是理！其不亡何待？”⑤ 这是当时及后来第一次责任内阁引起批评的最主要因素。

这里，我们可剔除人选的因素，从政务制度方面检讨第一次责任内阁的得失。

清代传统政务运作，很大程度上体现在文书处理上。各省将军、督抚、钦差大臣，京中部院、科道言官等具有上奏权的人群，将所办事务具奏，直接呈递御前请示。其中，各省关于具体事务的汇报、请示奏折，皇帝阅后多批示该部、该衙门知道或议奏的意见，即交由六部、理藩院、总理各国事务衙门等讨论议覆，再由它们以奏折形式报请批准，皇帝对此一般“著照所请”。有一些奏折，皇帝会自己形成意见，或咨询后形成意见，再交由军机处拟旨，以廷寄、明发或交片谕旨形式发下施行。京中各部院实行轮值制度：轮本衙门值日则递奏折、堂官递膳牌，等待皇帝召见询问。这些程序严格体现皇帝“亲裁大政”的理念。在实际中，许多决策是以职能部院讨论议覆的形式作出的，具折请旨只是最后例行的步骤。具体到1908年之后，一般政务，由监国摄政王代皇帝批阅，多数奏折，只是照上述内容循例办理批示。只不过，所发下的上谕增加了监国摄政王钤章及军机大臣署名的程序。

责任内阁成立之后，政务处理仍循原来的奏折模式，即大小国事由具备上奏权的各省及京中官员具奏，呈递御前批示。内阁可接受君主授权，讨论国务，并对重大国务进行议覆，但最终决定权仍在君主手中，且内阁总理及国务大臣均可自行入对、上奏，内阁并无行政上的大权与全责。

关于部院轮值制度，则没有太多变化，除了内阁总理大臣、协理大臣每日入对外，各部大臣仍实行分班值日制度，如遇有召见及临时请对事务，可会同内阁总理大臣或协理大臣入对。另外，各部大臣亦可根据需要自行入对。⑥ 在这一模式之下，仍是君主在各部大臣的咨询帮助下，处理国家政务，仍是给予行政各部以议覆权，一定程度上，使中央各部集决策与执行权于一体。

在名称上，内阁设立“政事堂”，为国务大臣会议之所。按照内阁官制，应经阁议事件，由内阁总理大臣、协理大臣召集各部大臣会议。政事堂曾是唐代宰相议事的机构，后改称“中书门下”。政事堂在唐代政务运行中有着重要作用，三省长官（宰相）通过协商，完成政令的草拟、修正，经皇帝画敕，发下施行。⑦ 内阁召集总理大臣、各部大臣会议协商，既是一般内阁制

---

① 《宪政编查馆会议政务处会奏折、内阁官制清单、内阁办事暂行章程清单》，宣统三年四月初十日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第559—564页。
② 《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第87—88页。
③ 《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第89—90页。
④ 《录副奏折》，《内阁总理大臣庆亲王奕劻等折》，宣统三年四月十二日，档案号：03－7475－041。
⑤ 《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第533页。
⑥ 《内阁办事暂行章程》，宣统三年四月初十日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第563页。
⑦ 刘后滨：《从三省体制到中书门下体制——隋唐五代》，载吴宗国主编：《中国古代官僚政治制度研究》，北京大学出版社，2004年，第154页。

的通行做法，也与唐代政事堂议事模式有相似之处。

综上所述，宣统三年四月成立的第一次责任内阁，在组织上、形式上及政务程序上，更加类似于唐代的政事堂、中书门下，而并非君主立宪制度下的责任内阁。所以，这一内阁不仅仅是人选上，同时在制度设计上，都存在着严重问题。

责任内阁成立五个月之后，八月十九日，武昌起义爆发。

九月初一日，资政院第二次常年会召开。九月初八日，资政院总裁世续等人代表第二次常年会上奏，建议重组内阁，原因有二：第一，从世界惯例来看，立宪国的君主立于神圣不可侵犯的地位，作为君主延伸的皇族也应有特殊地位。如果由皇族组织内阁，负行政责任，在政策失误进而被推倒之时，皇族尊严、君主的神圣都会因之而受损。第二，从清朝制度来看，亲王不假事权、不入军机是嘉庆朝旧制。①

初九日，清廷以内阁明发上谕形式承诺："一俟事机稍定，简贤得人，即令组织完全内阁，不再以亲贵充国务大臣，并将内阁办事暂行章程撤销"。② 两日后内阁总理大臣奕劻及协理大臣、各部大臣上奏总辞，上谕即刻批准，并任命袁世凯为内阁总理大臣。③ 九月十三日，清廷批准资政院拟定的宪法《重大信条十九条》，规定总理大臣由国会公举、皇帝任命，其他国务大臣由总理大臣推举、皇帝任命，皇族不得为总理大臣、国务大臣或各省行政长官。④ 九月十八日，资政院以无记名投票法，正式选举袁世凯为内阁总理大臣，次日经上谕确认。九月二十六日，袁世凯面奏荐举国务大臣人选，梁敦彦、赵秉钧等人分任各部大臣，组成内阁。

十月初二日，袁世凯面奏日常政务程序，建议停止一切与立宪制度相抵触的内容，主要包括：除照内阁官制召见国务大臣外，其余召见官员均暂停止；总理大臣不必每日入对，遇有事件，奉召入对，并得随时自请入对；除照内阁官制得由内阁国务大臣具奏外，其余各衙门应奏事件均暂停止，从前应行请旨事件，均咨内阁核办，必应具奏者，由阁代递，凡无须必请上裁事件，均以阁令行之；各部例行及属于大臣专行事件毋须上奏，停止各部值日办法；停止奏事处传旨事件；内、外奏折照题本旧例，均递至内阁，由内阁拟旨进呈，再请钤章。⑤ 十月初三日，内阁办事人员离开乾清门外的军机处原址，进入内阁公署办事。⑥ 十月十六日，载沣辞去监国摄政王之位，缴销王章，不再干预政事。⑦ 责任内阁得以全权理政。

对照前一次责任内阁，我们可发现：第二次责任内阁有了质的区别。首先，在人事上，第二次内阁总理由资政院推举，各部大臣则由内阁总理推举，君主对内阁的行政团队仅具备形式上的确认权。其次，日常政务的处理主要是通过阁令行之。各部例行及大臣专行事件，毋须上奏，而是交由内阁处理。相应的，各部值日办法停止，内阁总理及各部大臣不再每日入内，预备召见和奏对。各省事务虽然仍用奏折，但折件不再密呈君主御览，而是交给内阁拟旨。这样，政务处理之权，已从君主手中转移至内阁尤其是内阁总理大臣手中。清朝原有的部院轮值制度、密折制度就此消亡。所以，第二次责任内阁，已完全具备君主立宪政体下责任内阁的形式与内容，君主的权力虚化，成为形式上的国家元首。延续两千余年的君权相权之争，至此以西式的责任内阁制度的成立而告终。

---

① 《录副奏折》，《资政院总裁世续、署资政院总裁内阁法制院院使李家驹、署资政院副总裁理藩院左侍郎达寿等折》，宣统三年九月初八日，档案号：03－9303－019。

② 《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第280页。

③ 《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第285页。

④ 《重大信条十九条》，宣统三年九月十三日，《清末筹备立宪档案史料》上册，第102—103页。

⑤ 骆宝善、刘路生主编：《袁世凯全集》第19册，河南大学出版社，2013年，第66页。

⑥ 《清代军机处随手登记档》第180册，第351页。

⑦ 《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第330页。

## 余论

清朝继明初废除丞相之后，进一步将内阁大学士的票拟作用弱化，并设置传宣上谕、辅助处理奏折的军机处，这些是为了防前代之弊，避免宰相制度下产生出权臣。清末立宪过程中的责任内阁，正好在形式与内容上和前代的宰相制度部分吻合；而防止宰相制度复辟，正是清朝祖制设计的初衷，所以，责任内阁在创议之初难免遭遇阻力，得不到广泛的认同，在丙午官制改革前雷声大雨点小，难以落地生根。从现实因素而言，清廷君臣基于对奕劻与袁世凯集团的不信任，为防止可能出现的权臣当道，也不愿下放君权到内阁手中。理论与现实的考量，促使丙午年责任内阁方案的搁浅。此后，设置责任内阁的声音一直存在，但却由于种种原因，一再拖延。为了防止监国摄政王体制下可能出现的军机大臣借拟旨推销私意的情形，清廷接受建议，在日常上谕下达的程序中，加入军机大臣署名以示责任的做法。

由军机大臣副署上谕的做法，无意中给了资政院对军机处这一准内阁进行问责的依据。在旧体制中，监国摄政王或军机处指示行政部院议覆事务奏折（包括资政院奏折）属应有之义，却引发了新体制下资政院对司法、行政两类权力是否及如何并行的疑问，进而发出了军机处副署上谕是否代表行政责任的疑义。这是新旧两种体制的冲撞，资政院对军机处这一君主秘书处的质疑，实际上是对君主权力应该止于何处的质疑，而监国摄政王以朱谕形式回护军机处，驳斥资政院，实际上是推开了军机处，将君权直接暴露在民意机构面前。

为平息风波，缓解资政院和各省咨议局的不满，监国摄政王宣布迅速筹组内阁。责任内阁在不到四个月时间内组建完毕，却以皇族亲贵为主要成员。这一次的责任内阁，在人事任命、国事的上奏程序、各部轮值召对、政务处理流程等重大内容上，与旧制度并无太大区别，只不过增加了处理国事时由国务大臣会议议事的比重，使得这一制度框架更加类似于古代君权笼罩下的宰相合议制，而并非君主立宪制之下的责任内阁。为防止内阁总理大臣（宰相）权力过大，防止内阁与国会结为朋党，制度规定各部大臣在必要时均可上奏或独对，这些都使得内阁总理大臣的权力遭到分割和限制，无法担负行政全责。

武昌起义之后实行的第二次责任内阁制，虽组织仓促，但从制度层面而言，完全改变了原有的奏折处理模式。日常政务，均由内阁发出命令，且不再实行部院轮值，内阁总理亦不再每日向君主奏对。在人事上，内阁总理由资政院推举，各部大臣由内阁总理举荐，由此显示权力来源及各自的权限所在。可以说，这一制度框架，已经具备了君主立宪制度之下的责任内阁的特点。

宣统三年十二月二十五日（1912 年 2 月 12 日），清帝颁诏退位，距离第二次责任内阁成立，仅 88 天。本欲将君权虚化、不负行政责任进而能使君主长久立于“神圣不可侵犯”地位的责任内阁，最终却见证了君主制度的终结。

（本文曾递交 2017 年 4 月北京大学人文社会科学研究院主办的“政教相维：近代中国的制度因革与文教转型”学术工作坊讨论，得到了尚小明教授、任智勇博士、郑小威博士的指正，谨致谢忱。）

## References

Gao Fang. *Qing mo lixian shi* (History of constitutionalism in the late Qing period). Beijing: huawen chubanshe, 2012.

Li Xizhu. “Yuan Shikai yu qing mo zeren neige zhi” (Yuan Shikai and the responsibility cabinet in the late Qing period). Zhang Huateng ed. *Xinhai geming yu Yuan Shikai* (Yuan ShiKai and the Xinhai Revolution). Zhengzhou: Henan daxue chubanshe, 2014.

Li Xizhu. *Difang dufu yu qing mo xinzheng: wan qing quanli geju zai yanjiu* (Provincial governors and the late Qing reforms: A new study of the power structure in the late Qing period). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2012.

Li Xizhu. "Lun qingmo yubei lixian shiqi de zeren neige zhi" (A study of the responsibility cabinet during the late Qing reforms). Zhu Chengru and Wang Tianyou eds. *Mingqing luncong* (A collection of essays on the Ming and Qing dynasties) 8. Beijing: zijincheng chubanshe, 2008.

Xia Xiaohong. *Liang Qichao: zai zhengzhi yu xueshu zhi jian* (Liang Qichao between politics and academy). Beijing: Dongfang chubanshe, 2014

Liu Houbin. "Cong sansheng tizhi dao Zhongshu menxia: Suitang Wudai" (From three provincial system to Secretariat-Chancellery in the Sui, Tang and Five Dynasties). Wu zongguo ed. *Zhongguo gudai guanliao zhengzhi yanjiu* (A study of bureaucratic politics in ancient China). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2004.

## The End of Relations between Monarch and Chancellor: The Reform of the Grand Secretariat and the Grand Council in the Late Qing Dynasty

LI Wenjie (Department of History, East China Normal University, wenjieli@history.ecnu.edu.cn)

The modern responsibility cabinet, put forward in 1906 during the late Qing reforms, was considered to be in conformity with the Chancellor (*zaixiang*) system discarded by the Ming and Qing dynasties because of chaos that was brought about by the powerful ministers under that system. Therefore it was abandoned by Empress Dowager Cixi. After Puyi succeeded to the throne, the countersignature of the Grand Council for the imperial edicts was questioned by the National Assembly (Zizheng Yuan) whether the countersignature signified the political responsibility and how to distinguish the limit of the Grand Council. This question facilitated the establishment of responsibility cabinet headed by Yikuang in May 1911. However, owing to the limited political power and executive procedures, this cabinet was more similar to the Grand Council. In contrast, the second cabinet, established after the Wuchang Uprising and headed by Yuan Shikai, had executive power and all features of the modern responsibility cabinet.